

平成 16 年 2 月 25 日

提言・実践首長会 農業・農村部会

提言・実践首長会会長	愛知県犬山市長	石田 芳弘
農業・農村部会長	京都府綾部市長	四方 八洲男
同 副部会長	岐阜県白川町長	今井 良博
同 副部会長	岐阜県丹生川村長	小谷 伸一

希望ある農業・農村ビジョンの実現を目指して

- 農業・農村時代を見据えた有志市町村長からの提言 -

1. 経過

現在、我が国の農業・農村は、非常に厳しい状況に取り囲まれている。農村地域の過疎化や高齢化が進展するとともに、産業としての農業も多数の課題を抱え、食料自給率は主要先進国中最低の 40%前後で推移している。こうしたなかで、出自の見えなくなった食品が市場を席卷し、農畜産物に対する安全と安心が大きく揺らぎつつある。生産者・消費者としての住民と直接向き合い、地域に対して責任を有する我々基礎自治体の首長にとって、看過できない事態が出現してきている。

こうした多数の課題がある一方で、農業・農村に関して明るい材料も多々ある。いまや都市部から農村地域への移住は、若者から定年者まで幅広い層にわたって増加の傾向にある。また、農業・農村を体験しようと農村を訪れる人々の数も年々増大しつつある。農的なライフスタイルを求める様々な動きが、今、大きく動き出している。まさに、新しい世紀は、農業・農村の時代となりつつある。

全国約 300 人の市町村長の参加実績がある全国首長連携交流会を母体として発足した「提言・実践首長会（56 人の市町村長が参加）」は、こうした認識のもと農業・農村部会を設け、5 回にわたって、これからの農業・農村の姿について真摯に検討を行ってきた。

検討の結果、今こそ農業・農村の時代であるという認識のもとで、農林水産業を地域の生活の軸とする農村地域が元気を取り戻し、安全で安心のできる農畜産物を安定して供給し、また、新しいライフスタイルの実現の場としての農村を構築することが、市町村行政を責任もって執り行う立場にある我々の責務であるという認識を共有するに至った。

そこで、新しい農業・農村時代を構築するための提言を行うものである。

2. 提言

(1) 希望ある農業・農村ビジョンを都市部・農村部ともに共有し、強力なアピールと意識の変革を

21世紀は、農業・農村の時代である。それは、都市から農村への人口の還流や都市＝農村間の人口の対流にもとづき、人々がより人間らしい生活・ライフスタイルを実現する、希望にあふれた時代である。しかし、都市部でも農村部でも、農村地域での高齢化や過疎化など目の前にある問題に囚われ、なかなか希望ある農業・農村ビジョンが共有されるには至っていない。農業、農村への回帰願望が高まっている事を確信し、もっともっと大きな声をあげねばならない。農業と農村の希望を前面に押し出し、希望ある空間・希望ある生活をアピールすることで、人々の意識を変革させ、新しい農業・農村の世紀の到来を実現させなくてはならないのである。

そこで、希望ある農業・農村をアピールすること自体はもちろん、それを実現する様々な政策を実践するために、下記の提言を行う。

(2) 都市と農村の対流促進、都市＝農村住民間の交流増大の為の施策を

希望ある農業・農村ビジョンを共有するためには、まずは都市部と農村部の交流が進み、都市住民により農村的ライフスタイルが再評価され、それと共に農村住民の誇りが再構築されることが重要である。そこで、都市と農村の対流、都市＝農村住民間の交流を進めるための4つの提言を行う。

体験型の市民農園、農家民宿運営上の制約を減じ、幅広い交流の支援を

現状では、法制度上の制約から、農家にて宿泊・食事等を提供することには大きな制約が伴う。しかし、都市と農村の対流の促進を考えた場合に、都市住民が農業・農村を体験することを可能にする市民農園や農家民宿は、重要な要素となってくる。農家民宿の場合は、当然ながらホテルや一般民宿とは宿泊のあり方なども異なってくるわけであるから、状況に応じて制約を緩和する必要がある。

現在、特区を利用した形での一部規制緩和を行う動きもあるが、将来的には特区を発展させる形で、市町村の判断において市町村独自の規制を行うことを可能にするべきである。

農家レストラン、特産物商業施設設置条件の緩和を

農家レストランをはじめとした特産物を扱う商業施設についても、規制の緩和が必要である。現行の全国一律の一般飲食店と同じ規制では、農家が不特定多数に気軽に食事を提供することは不可能に近い。また、特産物を扱う商業施設の設置についても、その設置の条件は厳しい。しかし、農家民宿と同様に、都市農村交流の促進という点からは、都市住民が求める農村での食や特産物の提供は、極めて重要な要素であり、これに関する規制の緩和、あるいは規制を行う権限の市町村への委譲は、地域主導の農村地域づくりを考えた上で、非常に重要なことである。

既存施設を交流施設に転用する際の支援を

現在では、少子化により地域にある学校が廃校に追い込まれることも少なくない。農業体験施設等を建設するには大きな資金が必要であり、市町村への負担が大きい。廃校に限らずこうした既存の施設を転用することで、その負担を軽減することができる。しかしながら、新規建設に比べて転用の場合には補助金等の支援を受けにくい状況では、無駄に新しい施設を作ろうとする動きを加速させてしまう。ここで、廃校等の既存施設を農業体験施設として転用する際の補助制度の充実と補助要件の弾力的な運用を行うことを提言する。また、農業体験施設そのものについても、借家などの使用を認めるなどの柔軟な運用が可能になることが望ましい。それによって、効率的な施設・資金の運用が可能になる。

都市部在住の子ども達に農村体験を

都市部・農村部を問わず、現在では、子ども達が農業を体験する機会が非常に少ない。子どもの頃から土に触れ、生命の循環を学ぶことは、情操教育の観点からも非常に意義の深いものである。また、都市部の子どもの農業体験は、その後の都市農村交流を促進する原体験として非常に重要なものである。ゆえに、長期滞在型の農村への修学旅行等を積極的に創出し、子ども達が広く農業・農村を体験するような仕組みを創ることが必要である。

また、高等学校・大学においては、就農体験を単位として認定することも検討するべきである。学生時代の就農体験は、農村的な人間のつながりや生命の循環等を学習する絶好の機会であり、特に農業系学部、旅行系の学部においては、就労時の選択肢を広げることにもなる。大学側と行政が連携して、これを進める事を提言する。

さらに、子どもの農村体験については、都市農業も積極的に活用し、市民農園等の教育への貢献を促すべきである。

(3) 都市から農村への移住、農業への新規参入の支援を

都市部と農村部の交流をもとに、現在では、都市から農村への移住を希望する人口が、全世代にわたって増加している。しかしながら、実際に移住するにあたっては、様々な障壁が存在し、希望に沿った数の移住は実現していない。そこで、都市部から農村部への移住する際の障壁を取り除き、移住を支援するための施策として、以下の3つを提言する。

就農希望者がスムーズに就農するための安定したプロセスの構築を

現状で就農希望者に比べて就農者が極端に少ないことは、就農プロセスが手探りの状態であり、就農者が必要とする情報や技術、資金をタイミングよく提供することができていないことが一因として挙げられる。これを打破するためには、都市部において広域的な受入れ窓口の整備を行いそのPRを行っていくとともに、農業大学校などの大幅な活用による就農時の研修制度の構築や就農地のスムーズな提供、経営が安定するまでの期間における資金面での支援を行うなど、就農プロセスの各段階における安定した支援が不可欠である。こうした制度の構築は、現場において着々と進みつつあるが、広域的に取り組みや、就農者が経営を安定させるまでの期間の資金的な援助など、国においても取り組みが出来る事も多い。国もより積極的に就農支援を行い、均衡ある国土の発展の実現を図るべきである。

都市部における就農拠点の構築、ハローワーク等の活用促進を

都市部における受け入れ窓口の整備については、単独自治体の取り組みには限界がある。既に大都市部において広域的な受け入れ窓口が設けられてもいるが、これをより積極的に進めると共により宣伝・PRをしていく必要がある。例えば、国費で運営する就農支援センター等を設立したり、都道府県レベルでも都道府県庁所在地に広域的な就農受け入れ窓口を設置し、受け入れ側の地方自治体と連携しながら、就農者の受け入れ体制の整備を進めていくことが必要なのである。さらに、ハローワーク等一般の就業斡旋の中に農業への就業（就農）も取り入れ、広範囲に人材を確保できるような仕組みを実現すべきである。

受け入れ側地域の住環境の整備を

受け入れ側市町村も、就農者の支援のために、就農研修生用の集合住宅や、就農者向けの居住施設の整備を行う。これについては、空家等既存施設の整備も含めた幅広い形での住環境整備の取り組みを更に進めていくことである。こうした市町村の取り組みを活かすためにも、以下に挙げるように、農地の取得などの土地利用の側面で、国の規制緩和を求めるものである。

（４）土地利用の規制の権限を緩和し、市町村の主導で長期的な土地利用計画を

新規就農について考えた場合にも、農業を活かした地域振興を考えた場合にも土地利用に関する規制のあり方、つまり市町村が主体的に規制（緩和）をできないことが障害となっている場合がある。市町村が主体的に就農や地域づくりを行うためには、土地利用の規制に対する権限を市町村が保持している必要がある。これに関して、以下の２つを提言する。

農地取得の規制緩和を

現行の制度では、新規就農に際しては、一定の規模の農地の取得が求められており、これが農業への新規参入を阻むひとつの要因になっている。しかし、就農や農村への移住者のあり方は地域によって多様であり、一律に一定の規模での農地取得を条件にすることが適当かどうかは、極めて疑わしい。地域の描く地域像に即した受け皿の構築のためにも、全国的な規制を撤廃し、市町村がその事情に応じて対応できるようにすべきである。

これについては、既に構造改革特区にて一部認められていることではあるが、将来的には特区を発展させる形で、全国的に規制を撤廃すべきである。

土地利用規制の主体を市町村に

農地取得の下限に関わらず、現状では土地の利用についての規制は、市町村単独で行う事ができないものも数多くある。例えば、農業振興区域の指定の権限が市町村自身にはなく、農業を活かした地域づくりを市町村単独で進めていくことに、障害が生じている。都市部・都市近郊においても農地があり農業があり、スケールが小さくても環境・教育など多面的な機能を発揮している。こうした地域を市町村が計画的に保全することが、現行の制度では困難な場合がある。また、都市計画法上の建築制限についても、市町村に権限がない場合が多く、市町村が主体的に地域づくりを進めることを阻害している原因のひとつとなっている。地域の事情に応じた地域づくりを考えた場合に、地域の土地の利用の仕方を市町村が決められないことは、非常に大きな問題であり、土地利用規制の権限については、全面的に市町村に移管することを求めるものである。

（５）補助金制度を改革し、総合補助金制度へ移行させるか、税源の移譲を行うべきである

農業・農村分野に対しては、現在でも多くの補助金が捻出されている。しかし、その項目が多岐にわ

たるうえに、毎年それが変化するために、市町村の担当者への負担が非常に大きい。このことが、市町村が農地の長期的戦略を構築する事の妨げとなっているのである。ゆえに、「総合補助金制度」のような、大枠の補助金制度を構築して実質的な運用を市町村に任せるか、財源そのものを市町村に移譲し、市町村が独自に戦略的なビジョンを構築できるようにするべきである。

(6) 山林管理による環境維持など、農業の多面的効果を評価するべきだ

日本の国土の 80%以上は山林であり、この山村には 20%の人口で守られている。都市近郊農村とともに、山村における農業生産は、21 世紀の日本の食糧生産地として、大きな責任を果たさなければならないと考える。山村から住民がいなくなれば、農地が荒廃することは当然のことながら、日本における 21 世紀の最大の宝物である、緑の森林が荒廃することになる。山村の水田は急激な降雨を一時的に貯留するダム役割を果たすほか、雑木林と同じように地下水を生み出す。貯水機能をも備えている。日本都市は、山村によって支えられているとも言える。

国策に従順な山村住民は、「植林せよ」と言われれば、懸命に植林し、「米を減反せよ」と言われればそれに従えてきた。しかし、今、植林された山は間伐されず放置され、減反した水田は二度と耕地になることはないくらいに荒廃している。国の税制破綻の時ではあるが、この山村の実情をしっかりと見つめ、国土の保全と日本の自給自足を実現するため農地山林のもつ多面的機能の効果を評価し、面積等に応じた環境税の交付、その貢献に応じた直接支払い制度を設けるべきだ。そのために、国は水源地の涵養や生態系保全などの評価の基準を構築し、制度として多面的機能を評価する仕組みを構築するべきである。

(7) 減反は地域の特性に応じて行うべきである

減反政策は、地域の特性を踏まえて行うべきである。米の主産地とそうでない地域に同じ割合で減反を強いることは、国の農業戦略の大きな過ちである。規制の撤廃による競争原理の導入まで視野にいれた、規制緩和が必要だ。

以上